

C. IMBRIANI – P. ROSTIROLLA
GLI STUDI DI FATTIBILITÀ
DELLE GRANDI OPERE INFRASTRUTTURALI
DEI TRASPORTI: UNA AGENDA METODOLOGICA

PARTE I

CESARE IMBRIANI
(Ordinario di Economia Politica nell'Università "La Sapienza" di Roma)

INFRASTRUTTURE TRA PUBBLICO E PRIVATO

1. In questo momento si avverte nel nostro Paese di essere, per ciò che riguarda alcune grandi opere infrastrutturali, in una stagione particolare: ciò perché avviare velocemente e bene quello che non è stato a tempo debito realizzato, a cagione di colpevoli ritardi che ci differenziano negativamente rispetto a realtà nazionali più dinamiche della nostra, non è cosa agevole.

E correttamente si giustificano gli interventi, *in itinere* o che si faranno, connettendo la loro operatività a risultati più ampi del target infrastrutturale proprio di un progetto: riferendosi ad esempio al Ponte sullo Stretto, non è il manufatto in sé che deve realizzare l'obiettivo finale del progetto, ma tutte le ricadute che ne derivano in termini di collaterali effetti occupazionali, di mutamenti istituzionali, di qualità prospettica socio-politica, che sono l'obiettivo di sviluppo desiderato e sperato. Occuparsi di ciò è nella sostanza creare una sorta di mappatura di problemi e di obiettivi, cioè definire una agenda metodologica che sia chiara per tutti.

Su due livelli si può a mio avviso discutere: su quello più strettamente macroeconomico, in ambito generale, alla ricerca di

prerequisiti socio-economici che devono essere considerati e su cui si deve cercare di incidere (di ciò mi occuperò io); su quello che si riferisce al versante operativo, gli aspetti microeconomici, di cui si occuperà in successione P. Rostirolla.

2. Se andiamo a collocare i problemi nell'attuale ambito Comunitario, sembra di essere in un guado pieno di incognite. Il semestre italiano appena iniziato ha davanti varie e complesse problematiche. L'Ecofin dovrà affrontare questioni che essenzialmente riguardano cinque grandi ambiti: la crescita economica; la dimensione esterna dell'Unione; la Conferenza intergovernativa; i servizi finanziari; i problemi della tassazione.

Quella che qui più interessa è la crescita economica, perché nell'ultimo triennio in Europa l'economia è cresciuta con un ritmo senz'altro minore del suo potenziale. Come è noto, tre anni or sono a Lisbona è stato individuato un percorso significativo ed ambizioso, che aveva come obbiettivo di potenziare la competitività in un contesto di crescita del sistema economico. Ora, al di là degli scarsi risultati allo stato conseguiti, è noto che ogni fase di sviluppo si fonda su di un modello sociale; e tale modello, per conseguire al meglio i suoi risultati, deve fare i conti con la provvista e la qualità dei beni di pubblica utilità.

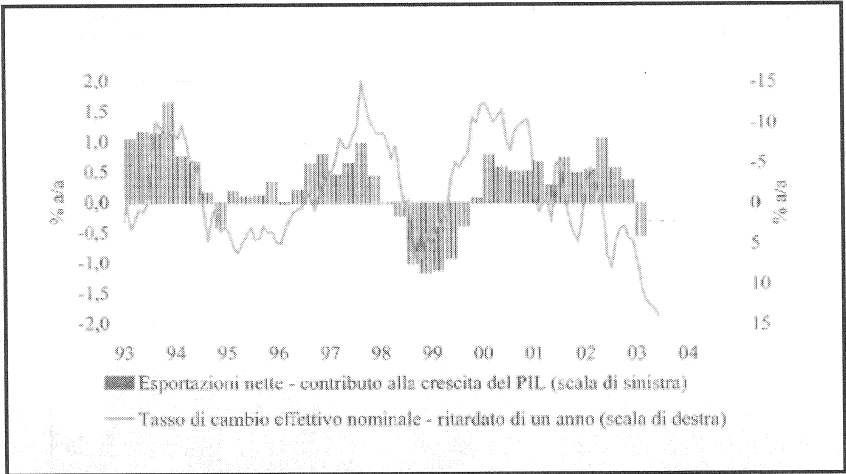
Ma è stato notato, in documenti ufficiali, che nel settore dei beni di pubblica utilità l'Europa ha significativi ritardi rispetto agli Stati Uniti, i quali negli ultimi 10 anni si trovano ad avere una quota degli investimenti pubblici sul prodotto immutata; in Europa tale quota è diminuita dello 0,5%. Mentre negli anni '80 nell'Europa comunitaria si destinava l'1,5% del prodotto ad investimenti in infrastrutture e trasporti, tale quota è scesa all'1% negli anni '90. Ovviamente le ricadute sugli investimenti sono state significative; per cui essi sono aumentati rispettivamente, nell'ultimo decennio, ad un ritmo annuo dell'1,5% in Europa rispetto al 6% negli Stati Uniti.

A dieci anni dal Piano Delors, con il suo obiettivo di incrementare gli investimenti pubblici in Europa, l'esiguità delle risorse finanziarie nell'opinione del gruppo Van Miert è stato elemento di forte freno a tale progettualità. In questo quadro, il rilancio dell'economia europea ha bisogno di investimenti pubblici, sia nel

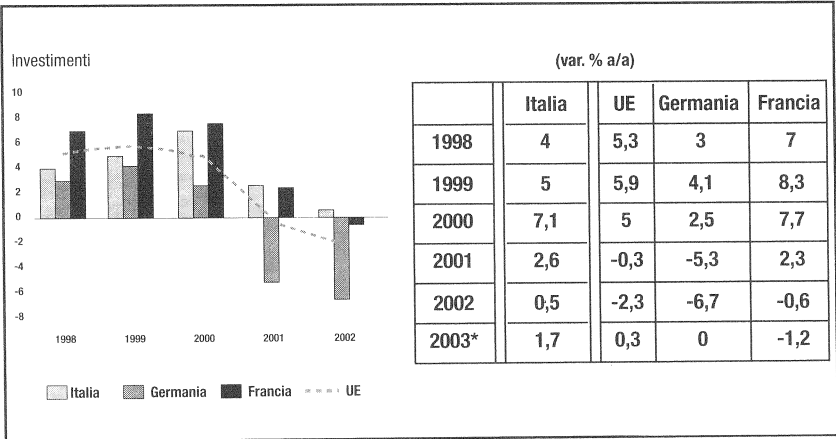
settore delle infrastrutture materiali (ad esempio trasporti), che di quelle immateriali (innovazione tecnologica, ricerca, *knowledge*, etc.).

Come si vede, un primo punto dell’agenda comunitaria, la crescita, è alla ricerca di azioni di *policy*, fortemente interconnesse ad interventi infrastrutturali, che fungano da volano per la crescita.

Ma d’altronde la necessità di una crescita affidata, oltre che agli aspetti di svalutazione/rivalutazione dell’euro, meccanismo ben presente nella storia economica del dopoguerra italiano, anche ad una ripresa degli investimenti, emerge dalle due tavole che seguono.



Tab. 1. Apprezzamento dell’euro



Tab. 2. Andamento investimenti

Nella prima tabella, il fluttuante andamento valutario non favorisce la competitività; ma il riferimento vero deve essere una competitività di struttura che poggi sulla qualità sistemica dell'Europa. Per ciò che attiene agli investimenti (tab. 2), si nota (nonostante lievi cenni di ripresa) negli ultimi sei anni uno sconsolante andamento, che certo non favorisce obiettivi di crescita.

3. Molto di più, commentando tali numeri, si potrebbe dire se questa fosse una relazione soltanto macroeconomica, ma voglio tornare al *core business* del Convegno, cioè al tema delle infrastrutture, ed in particolare al loro ruolo come input per lo sviluppo.

La necessità di avere a disposizione infrastrutture, che siano sufficienti ed aggiornate tecnologicamente, appare fondamentale fattore di localizzazione per nuove attività produttive; esse, insieme a quelle esistenti, si avvantaggerebbero delle ricadute di competitività e di incremento della produttività anche grazie alla nuova provvista infrastrutturale. Queste "economie esterne", dovute ad investimenti in infrastrutture materiali, immateriali e possibilmente anche ad investimenti più tradizionali in strumenti di produzione, ovviamente si manifesteranno soltanto se il monitoraggio dell'intervento terrà conto delle vere necessità del sistema socio-produttivo. Per cui nelle decisioni di localizzazione degli investimenti, l'offerta di risorse, piuttosto che la domanda, sarà in una prima fase fattore fondamentale per la decisione di nuovi investimenti. In un ambito di tal tipo, una coerente politica delle infrastrutture è obiettivamente fattore che faciliterà sia lo sviluppo che un riequilibrio socio-economico. In tale quadro problematico il nostro Paese si trova, in termini obiettivi, in un significativo ritardo nel confronto con i Paesi comunitari e non. C'è da riflettere sui dati forniti nel 2000 da *Business International*: una comparazione sulla dotazione infrastrutturale tra Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia, Spagna e Olanda evidenzia il ritardo del nostro Paese in connessione alla riduzione degli investimenti pubblici.

3.1 Un ulteriore elemento su cui riflettere riguarda la considerazione della natura pubblica delle infrastrutture; ciò in quanto la

loro carenza rappresenterebbe un significativo esempio di “fallimento di mercato”. Ma considerare le infrastrutture soltanto come bene pubblico, è stato recentemente messo in discussione, così giustificando e definendo la presenza di finanziatori e gestori privati; tale nuovo atteggiamento comporta una riconsiderazione delle forme e delle modalità per la realizzazione delle progettualità infrastrutturali. In tale modificato contesto, recenti lavori hanno anche sottolineato la forte connessione tra crescita economica e finanziamento privato delle infrastrutture. Seppure siamo su un terreno scivoloso, si può plausibilmente ritenere che il fenomeno sia da collegare alla qualità dell’attività del settore privato che, grazie alla sua maggiore efficienza, è capace di produrre e di gestire ad un costo minore un progetto attentamente monitorato; ovviamente essere prenditore di ultima istanza nella redditività attesa del progetto comporta logiche cautele nella realizzazione e nella gestione dello stesso.

Ne consegue, come la migliore letteratura sottolinea, che ormai una politica innovativa dello sviluppo, che utilizzi investimenti sia di natura pubblica che privata, serve sia a ridurre le esternalità negative di produzione dovute alle insufficienti infrastrutture, che ad indurre il sistema produttivo verso migliori livelli di competitività e di efficienza.

4. Come è stato mostrato precedentemente in questa sede, nel nostro Paese gli anni più recenti hanno visto il sorgere di iniziative che nella costruzione e nella gestione di opere e servizi di pubblica utilità cercano di integrare risorse pubbliche e private.

Le specifiche leggi e i vari strumenti sono stati in questo Convegno già menzionati; vorrei sul piano metodologico notare che il processo di liberalizzazione dei mercati dei prodotti e le modificazioni di comportamento della pubblica amministrazione (per quanto attiene alle c.d. *public utilities*) unitamente ai processi di privatizzazione (per cui il Ministero dell’Economia e delle Finanze e gli Enti Locali controllano varie società) hanno modificato l’atteggiamento dello Stato il quale, piuttosto che sulla proprietà e sulla gestione diretta delle attività economiche, risulta ormai prin-

cialmente coinvolto sui meccanismi di creazione e regolamentazione dei mercati.

Un tale cambio di atteggiamento è diretta conseguenza delle limitazioni alla spesa pubblica e del suo monitoraggio; ciò è dovuto in buona parte ai comportamenti di autoregolamentazione nazionale dei bilanci dello Stato connessi all'integrazione comunitaria.

Tutto ciò ha avuto riflessi in termini di politica delle infrastrutture, dove in connessione all'accentuato minor coinvolgimento pubblico, il *project financing* è divenuto un elemento fondamentale per individuare risorse e fondi necessari all'investimento nelle opere infrastrutturali ritenute necessarie. Pertanto, in tale ambito, forme di "finanza autonoma" ben colgono gli obiettivi da perseguire; di fatto si è passati, a cagione del *project financing*, da una cultura dell'appalto ad una del progetto. Ciò significa che le infrastrutture devono essere viste come una attività socio-produttiva da creare e da gestire efficientemente, al fine di generare entrate che compensino il finanziamento dell'opera tramite un coinvolgimento dei risparmiatori.

È opportuno però individuare alcuni punti di cautela da tenere presenti. Innanzitutto bisogna ricordare che il cuore nobile della finanza di progetto è un progetto buono; la sua realizzazione richiede il concorso di una pluralità di soggetti e il presupposto perché tale concorso si determini è la validità economico-finanziaria del progetto per ciascuno di tali soggetti. In questa fattispecie il privato, da mero esecutore di un progetto, diventa autore di un vero e proprio investimento di cui si assume in tutto o in parte il rischio, concorrendo così a finalità congrue ed efficienti di sviluppo.

In tale ottica, dal punto di vista della società, l'attenzione viene perciò spostata dal calcolo dell'utile ricavabile dall'investimento in infrastrutture e in altre attività produttive, alla redditività di lungo periodo dell'investimento effettuato. Perché il capitale privato venga attratto nella realizzazione di un progetto infrastrutturale, ciò può avvenire solo se viene stimata una domanda che nel tempo consenta all'investimento una redditività soddisfacente; il che esclude nei fatti infrastrutture non efficienti, non capaci di fornire il servizio richiesto o addirittura quantitativamente eccessive. Ciò

rappresenta un'inversione totale di rotta rispetto alle inefficienze dell'intervento straordinario che, non avendo veri vincoli di mercato, spesso sprecava risorse.

Queste sono soltanto alcune delle motivazioni di ordine generale circa l'opportunità di coinvolgere il capitale privato e le sue capacità gestionali; ma ovviamente resta il fatto che la dinamica di un effettivo sviluppo è un processo con vari attori: privati, istituzioni e società civile. Ognuno di tali attori resta condizione necessaria, ma non sufficiente, al perseguimento dell'obiettivo; soltanto la loro combinazione virtuosa rende più o meno effettivo ed efficace il contributo allo sviluppo che essi danno.

4.1 A proposito di cautele bisogna ricordare, sempre in ambito metodologico, un aspetto generale che ha fatto individuare una serie di principi inderogabili, i quali giustificano la partecipazione del settore privato nelle opere infrastrutturali. Tra essi ricordiamo la necessità di impegnarsi, sia a livello privato che a livello pubblico, nella riuscita effettiva del progetto; l'importanza di non confondere obiettivi sociali ed obiettivi commerciali; la necessità di distribuire costi e benefici in maniera equa ed accettata da una struttura sociale che perciò li ritenga sostenibili. È opportuno, quindi, trovare il giusto equilibrio tra desiderio di crescita economica e necessità di uno sviluppo sostenibile.

Purtroppo esempi che non ottemperino ad un tale equilibrato approccio incominciano ad evidenziarsi, specie nell'ambito dei paesi dell'allargamento comunitario verso Est. È ben noto che sono stati individuati dieci corridoi di trasporto multimodale tramite i cosiddetti *Trans European Networks* (TENS), al fine di produrre sinergie favorevoli allo sviluppo dei sistemi economici, che saranno attraversati dalle opere realizzate.

Un tale approccio ha però creato un clima di competitività tra tutti i soggetti coinvolti, compresi i Paesi interessati; il che ha creato un conflitto tra la sperata qualità economica del progetto e l'impatto ambientale che ne può derivare. Ad esempio il trasporto multimodale previsto potrebbe creare, nell'opinione di alcuni, effetti positivi per una regione ed effetti meno desiderabili per i Paesi contigui, tramite, ad esempio, un depauperamento di capitale

contigui, tramite, ad esempio, un depauperamento di capitale umano a cagione di effetti migratori non desiderati.

5. In conclusione, c'è da notare che il coinvolgimento e la partecipazione del settore privato alle progettualità infrastrutturali è, nel contempo, una opportunità ed un rischio per un sistema Paese.

L'opportunità attiene agli elementi di efficienza e di produttività che un operatore privato si porta come cultura progettuale e gestionale, ed alla conseguente valorizzazione nel tempo delle infrastrutture; ma anche alle sinergie socio-economiche che tutto ciò induce in termini di sviluppo. I costi sono viceversa da riferire alla sostenibilità, sia sociale che economica, del progetto e della sua realizzazione fattuale.

Pertanto il giusto equilibrio tra obiettivi di crescita e di sviluppo sostenibile è la vera sfida che il *project financing* (il quale introduce il settore privato in una attività fino a tempi recenti di natura prevalentemente pubblica) dovrà affrontare; l'esito di tale sfida, nel tempo, sarà opportunamente oggetto di valutazione da parte della società.